Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 345 Wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel

Nr. 4 ADVIES AFDELING ADVISERING RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT[1]

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 13 november 2015 en het nader rapport d.d. 23 november 2015, aangeboden aan de Koning door de Minister van Veiligheid en Justitie. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 21 oktober 2015, no. 2015001857, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van het Wetboek van Strafrecht in verband met de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt ertoe de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen. De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het belang van het voorkomen en bestrijden van mensonterende mensensmokkelpraktijken. De Afdeling geeft in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, maar acht op enkele onderdelen een dragende motivering of aanpassing van het voorstel aangewezen. In dat verband maakt de Afdeling opmerkingen over de motivering van de strafverhoging, de te verwachten effecten ten aanzien van andere lidstaten en ten aanzien van het spoedkarakter dat aan het wetsvoorstel is gegeven.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 21 oktober 2015, nr. 2015001857, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 13 november 2015, No. W03.15.0373/II, bied ik U hierbij aan.

[1] De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Afdeling advisering van de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

kst-34345-4
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2015

Het verheugt mij dat de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: Afdeling) het belang van het voorkomen en bestrijden van mensonterende mensensmokkelpraktijken onderschrijft. De Afdeling acht op enkele onderdelen een dragende motivering van het voorstel om de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen aangewezen. De opmerkingen van Afdeling zien op de motivering van de strafverhoging, de te verwachten effecten voor andere lidstaten en het spoedkarakter van het wetsvoorstel. Deze opmerkingen worden hieronder besproken.

1. Redengeving strafverhoging

De huidige instroom van migranten in de Europese Unie gaat gepaard met mensonterende mensensmokkelpraktijken. Aan de binnenkomst en doorreis van migranten in de Europese Unie wordt veel geld verdiend. Het profijt trekken uit illegale migratie door criminelen dient met kracht bestreden te worden, aldus de toelichting.[2] *Het wetsvoorstel strekt ertoe de strafmaxima voor mensensmokkel te verhogen.*[3]

a. In de toelichting wordt onder meer gesteld dat van een hogere strafbedreiging voor het delict mensensmokkel een ontmoedigende werking uitgaat.[4] *Dit wordt echter niet gemotiveerd door middel van bijvoorbeeld een vergelijkend onderzoek naar de mate waarin mensensmokkel plaatsvindt naar landen waar de strafbedreiging veel hoger of juist veel lager is.*

De Afdeling adviseert dan ook de toelichting aan te vullen met gegevens waaruit volgt dat van de verhoging van de strafmaxima zoals voorgesteld inderdaad een ontmoedigende werking uit gaat.

b. Daarnaast wordt in de toelichting onder meer aangevoerd dat de stafverhoging een steun in de rug vormt voor politie, Koninklijke Marechaussee en openbaar ministerie die de daders van mensensmokkel opsporen en vervolgen.[5]

De Afdeling merkt op dat dit op zichzelf geen argument is om tot verhoging van de strafmaxima over te gaan. Het aangescherpte strafvorderingsbeleid waar in de toelichting aan gerefereerd wordt, kan immers gewoon doorgang vinden, omdat mensensmokkel ook nu al strafbaar is. Uit de toelichting blijkt niet dat de huidige strafmaxima in de praktijk voor de opsporing en vervolging tot problemen leidt, noch dat bij veroordelingen terzake van mensensmokkel de rechter bij de strafbepaling behoefte heeft aan een hoger strafmaximum.

De Afdeling adviseert op het vorenstaande in de toelichting in te gaan.

1. Redengeving strafverhoging

a. De Afdeling adviseert om de memorie van toelichting aan te vullen met (vergelijkende) gegevens waaruit blijkt dat van de verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel een ontmoedigende werking uitgaat. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is in de memorie van toelichting aandacht besteed aan de ontmoedigende werking die uitgaat van een hoger strafmaximum voor mensensmokkel.

---

[2] Toelichting, paragraaf 1, eerste tekstblok.
[3] Artikel 197a Sr.
[4] Toelichting, paragraaf 1, derde tekstblok.
[5] Toelichting, paragraaf 1, derde tekstblok.

Mensensmokkel wordt gepleegd door goed georganiseerde, calculerende daders die profijt trekken uit de vraag naar illegale migratie. De aantrekkelijkheid van het plegen van deze misdrijven ligt in de combinatie van hoge opbrengst, een geringe pakkans en verhoudingsgewijs lage straffen waarmee het plegen ervan wordt bedreigd. Daders komen veelal uit landen waar relatief hoge vrijheidsstraffen worden opgelegd.

Het kabinet heeft in het kader van de aanhoudende migratiecrisis recent, in aanvulling op reeds bestaande maatregelen, nieuwe maatregelen genomen om de aanpak van mensensmokkel te intensiveren en effectiever te maken. Zo komt er een gemeenschappelijk team (GMST) van het openbaar ministerie (OM), de politie en de Koninklijke Marechaussee (KMar), dat zich zal bezighouden met grootschalige, internationale onderzoeken naar mensensmokkel. Ook wordt het al bestaande liaisonnetwerk van de politie en de KMar versterkt, zodat Nederland een betere informatiepositie krijgt over illegale informatiestromen naar de Europese Unie (EU) en Nederland. Met deze maatregelen wordt beoogd de organisatoren van grootschalige mensensmokkel op te sporen en te vervolgen.

Met een intensivering van de aanpak van mensensmokkel worden echter niet alle prikkels tot het plegen dit delict weggenomen. Het vooruitzicht van lage straffen werkt calculerend gedrag in de hand. Met het oog op de preventieve en repressieve werking van het strafrecht is het van belang om te voorzien in mogelijkheden om adequate straffen op te leggen. Het wetsvoorstel strekt hiertoe.

b. De Afdeling merkt op dat uit de memorie van toelichting niet blijkt dat de huidige strafmaxima in de praktijk voor de opsporing en vervolging tot problemen leiden, noch dat bij veroordelingen voor mensensmokkel de rechter bij de strafbepaling behoefte heeft aan een hoger strafmaximum. De Afdeling adviseert om hierop alsnog in te gaan.
Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. De toelichting is aangevuld.
De huidige migratiecrisis noodzaakt tot voortvarend optreden. De verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel maakt deel uit van een breder pakket aan maatregelen in de geïntensiveerde strijd tegen illegale migratie. Naar verwachting zullen, onder andere door de oprichting van het GMST, in de nabije toekomst vroegtijdig criminele netwerken, met een hogere mate van georganiseerdheid die verwevenheid met de bovenwereld zoeken, worden gedetecteerd en ontmanteld en zullen meer plegers van mensensmokkel worden opgespoord. Een aangescherpt strafvorderingsbeleid maakt het mogelijk om daders van mensensmokkel op zodanige wijze te vervolgen en bestraffen, dat recht wordt gedaan aan de ernst van het feit. Het is juist, zoals de Afdeling stelt, dat een aanscherping van het strafvorderingsbeleid ook kan plaatsvinden zonder verhoging van de strafmaxima. In dit geval vindt die aanscherping evenwel haar grondslag in de voorgestelde verhoging van de maximumstraffen, waarmee een signaal wordt afgegeven van de wetgever van een gewijzigd inzicht omtrent de ernst van deze gedragingen en de urgentie van de problematiek.

2. Uniformering van sancties

Met de verhoging van het strafmaximum sluit Nederland aan bij een groep van EU-lidstaten die mensenhandel fors bestraft, aldus de toelichting.[6] De toelichting geeft verder geen beeld van de strafmaxima van andere lidstaten.

[6] Toelichting, Verhoging van de strafmaxima voor mensensmokkel.

Uit het standpunt van de regering blijkt dat zij graag de mogelijkheden van verdere uniformering van sancties op mensensmokkel in Europees verband zou willen bezien, waaronder de verdere onderlinge uniformering van strafhoogtes.[7] *Het valt dan ook op dat thans een verhoging van de strafmaxima in Nederland wordt voorgesteld, zonder dat in de toelichting aandacht wordt geschonken aan de strafhoogtes van andere lidstaten. Voor de beoordeling van het effect van de strafverhoging is het van belang dat inzichtelijk wordt gemaakt wat de strafmaxima van de andere Europese landen zijn. Ook zou de toelichting aandacht moeten besteden aan de te verwachten gevolgen van de strafverhoging in Nederland voor de mensensmokkel in die andere landen.*
De Afdeling adviseert hier in de toelichting op in te gaan.

2. Uniformering van sancties

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting in te gaan op strafmaxima in andere Europese landen. Ook zou de toelichting aandacht moeten besteden aan de te verwachten gevolgen van de strafverhoging in Nederland voor de mensensmokkel in andere landen.

Aan het advies van de Afdeling is gevolg gegeven. De gevolgen van de strafverhoging voor andere EU-lidstaten zullen naar verwachting gering zijn. Met de verhoging van het strafmaximum voor het basisdelict naar ten hoogste zes jaren gevangenisstraf loopt Nederland in de pas met een aantal andere lidstaten, die een vergelijkbaar strafmaximum voor het basisdelict mensensmokkel kennen. Uit een annex bij een paper van de European Union Agency for fundamental rights uit 2014[8] komt naar voren dat Duitsland, Frankrijk, Italië, Litouwen, Luxemburg en Slowakije een vergelijkbaar strafmaximum van vijf tot zeven jaar gevangenisstraf hanteren. Landen als Cyprus, Polen, Portugal, Roemenië en Spanje zitten hier net boven met een strafmaximum van acht jaren gevangenisstraf. De hoogste strafmaxima gelden in Bulgarije, Griekenland en Ierland (tien jaren gevangenisstraf) en het Verenigd Koninkrijk (ten hoogste veertien jaren gevangenisstraf).

Voor de middellange termijn is de inzet van Nederland gericht op het verder onderling uniformeren van de strafmaxima in EU-verband[9], zodat mensensmokkel binnen heel Europa met effectieve en afschrikwekkende straffen bestraft wordt en mensensmokkelaars worden weerhouden om hun praktijken te verleggen naar het land met de laagste strafbedreiging en aantrekkelijke verblijfsperspectieven.

3. Spoedeisendheid

a. Datum inwerkingtreding

De inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien voor 1 januari 2016. Die inwerkingtreding zet een grote tijdsdruk op de totstandkoming van het wetsvoorstel en op de parlementaire besluitvorming daarover. Uit de toelichting volgt dat de nationale politie, de KMAR en het OM positief hebben gereageerd op het voorstel. Het is echter niet duidelijk of andere relevante betrokkenen zoals de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad voor de Rechtspraak geconsulteerd zijn.
De toelichting stelt dat het wetsvoorstel een spoedkarakter heeft omdat de bestrijding van de mensonterende praktijken van mensensmokkelaars geen uitstel kan lijden. Dit vormt echter onvoldoende motivering voor een

---

[7] Kamerstukken I 2014/15, 22 112, HC, blz. 4.
[8] http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-criminalisation-of-migrants-annex_en_0.pdf
[9] Kamerstukken I 2014/15. 22 112, HC

dergelijke spoed, nu mensensmokkel ook op dit moment al strafbaar is. De noodzakelijke voortvarende bestrijding van mensensmokkel is dan ook niet afhankelijk van dit wetsvoorstel.

De Afdeling adviseert de toelichting in het licht van het bovenstaande aan te vullen en de beoogde inwerkingtredingsdatum zo nodig aan te passen.

b. Spoedprocedure Wet raadgevend referendum (Wrr)

In artikel II wordt de mogelijkheid gecreëerd om in het inwerkingtredingsbesluit de spoedprocedure uit artikel 12 van de Wrr toe te passen. Uitgangspunt van de Wrr is dat een wet niet in werking treedt voordat een referendum is gehouden of de gelegenheid is geweest om een inleidend verzoek daartoe in te dienen. Daarvan kan slechts worden afgeweken als een wet dermate spoedeisend is dat zij onmiddellijk in werking moet treden. Als de wetgever daarvoor te lichtvaardig zou kiezen, zou dat het karakter van de Wrr als algemene wet aantasten.[10]

De toelichting houdt in dat het wetsvoorstel een spoedkarakter heeft omdat de bestrijding van de mensonterende praktijken van mensensmokkelaars geen uitstel kan lijden. Dit is echter geen afdoende motivering voor het gebruik van de spoedprocedure van de Wrr nu de bestrijding van mensensmokkel op basis van de huidige wet al mogelijk is. Die aanpak van mensensmokkel lijdt op zichzelf derhalve geen uitstel wanneer de spoedprocedure niet wordt gevolgd.

3. Spoedeisendheid

a. Datum inwerkingtreding

De Afdeling stelt zich op het standpunt dat een toereikende motivering voor het spoedkarakter van het wetsvoorstel ontbreekt omdat de bestrijding van mensensmokkel ook op dit moment al mogelijk is en adviseert de toelichting aan te vullen en de beoogde inwerkingtredingsdatum zo nodig aan te passen. Voorts vraagt de Afdeling of relevante betrokkenen als de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak en de Raad van de Rechtspraak geconsulteerd zijn.

b. Spoedprocedure Wet raadgevend referendum (Wrr)

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de spoedprocedure van artikel 12 Wrr noodzakelijk is en bij gebreke van een dergelijke motivering deze mogelijkheid te schrappen.

Aan de adviezen van de Afdeling is deels gevolg gegeven. De motivering van het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel is aangevuld. Het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel is ingegeven door de urgentie van de situatie en de daarmee samenhangende noodzaak van een geïntensiveerde aanpak van mensensmokkel. De verhoging van de strafmaxima, waarvan een sterke signaalfunctie uitgaat, maakt hier deel van uit. Hiermee is tevens de noodzaak van de toepassing van de spoedprocedure uit de Wrr onderbouwd. In verband met het spoedeisende karakter van het wetsvoorstel heeft geen formele consultatie van adviesorganen kunnen plaatsvinden.

De Afdeling adviseert dragend te motiveren waarom de spoedprocedure noodzakelijk is en bij gebreke van een dergelijke motivering de

[10] Kamerstukken II 2005/06, 30 372, nr. 3, blz. 9–10, 19–21.

mogelijkheid voor toepassing van de spoedprocedure van artikel 12 Wrr te schrappen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vicepresident van de Raad van State,
J.P.H. Donner

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om een verbetering door te voeren in de inwerkingtredingsbepaling, waarmee wordt bereikt dat de toepassing van artikel 12 Wrr ook geldt indien het wetsvoorstel later dan de geplande inwerkingtredingsdatum van 1 januari 2016 tot wet verheven wordt.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur